

Uppsala den 20 april 2021

The logo for BOS.nu, featuring the letters 'BOS' in a large, bold, white sans-serif font, followed by '.nu' in a smaller, white sans-serif font, all set against a dark grey rectangular background.

Remissvar, Fi2021/00300, Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden

Branschföreningen för Onlinespel (BOS) inkommer med denna skrivelse med sitt remissvar på ovannämnda utredning. BOS är en branschförening med dryga tjugotalet medlemmar av vilka omkring tre fjärdedelar är licenspliktiga speloperatörer (business to consumer) och återstoden spelutvecklare (business to business).

Den första delen av vårt remissvar utgör allmänna iakttagelser över Spelmarknadsutredningens sätt att förhålla sig till sitt utredningsmaterial – spelmarknaden – och den andra delen av vårt svar fördjupar sig i valda kapitel och förslag ur betänkandet.

1. Allmänna iakttagelser

BOS var mycket tidigt ute och förespråkade en svensk licensmodell för spel om pengar. Vi menar alltså att ett nationellt licenssystem är det hittills enda funktionsdugliga sättet att reglera spel om pengar på. Det hittills enda prövade alternativet till licenser, monopol, svarar inte upp emot de behov som vare sig spelkonsumenterna, spelbolagen, staten m.fl. intressenter på spelmarknaden har.

Det främsta uttrycket för det var monopolsystemets oförmåga att attrahera spelkonsumenterna till den av staten då anvisade spelmarknaden: monopolet. Mindre än hälften av det spel som senare kom att omregleras ägde till slut rum på den anvisade spelmarknaden i Sverige före omregleringen. Mer än hälften av spelet ägde rum bortom svensk kontroll.¹

¹ "År 2018 skedde 47 procent av svenskarnas onlinespel och vadhållning hos aktörer med tillstånd i Sverige." Statskontoret, *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, delrapport 2*, s. 8.
<https://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2019/201906.pdf>

De skandinaviska länderna har valt olika strategier för att reglera sina spelmarknader. Danmark omreglerade redan 2012 till förmån för ett licenssystem och har lyckats mycket väl med att attrahera sina spelkonsumenter till sitt spellicenssystem; 92 procent av danskarna ombesörjer sitt spelande där. Norge, alltså fast i en monopolstruktur, lyckas endast attrahera 45 procent av sitt spelarkollektiv till den nationellt reglerade spelmarknaden.²

För svensk del går det sådär. Från en nivå motsvarande den höga danska under det svenska spellicenssystemets första halvår har den så kallade kanaliseringen (andelen spelare inom respektive utanför den nationella spelregleringen) gradvis backat. Spelinspektionen har uppskattat kanaliseringen till mellan 85-87 procent (hösten 2019) medan Copenhagen Economics har uppskattat den till 81-85 procent (våren 2020) och alltså sjunkande.³ Statskontoret uppskattar kanaliseringen under 2020 till 85 procent och fallande jämfört med 2019. "Den offentliga kontrollen har minskat" menar man.⁴ Statens mål är att kanaliseringen den 1 januari 2022 ska vara minst 90 procent.

Dessa kanaliseringsestimat säger emellertid inte så mycket om tillståndet på spelmarknaden, eftersom de spelprodukter som ingår i det samlade kanaliseringsestimatet uppvisar så olika grad av kanalisering mellan sig. Hästvadslagning har en omvitnat hög grad av kanalisering med endast någon procentenhet från att vara fullständigt kanaliserad. Detta ska jämföras med onlinekasino vars fortsatta existens inom licenssystemet med dess ansträngt låga kanaliseringsgrad mellan 72-78 procent är allvarligt hotad.

Ett genomgående problem med Spelmarknadsutredningens betänkande är att utredningen inte i någon större utsträckning tycks ha tagit till sig denna verklighet. Tvärtom fredar utredningen de spelvertikaler som redan har en hög grad av kanalisering från ytterligare restriktioner, medan vertikaler som redan lider av låg kanalisering föreslås få ytterligare restriktioner. Detta trots att sambandet mellan restriktioner och sjunkande kanalisering är tämligen oomstritt.

Det kan vara på sin plats att påminna om varför det är viktigt med en hög grad av kanalisering. Kanalisering är ingen konsumentskyddsåtgärd i sig, ej heller en skatteintäkt eller annan regulatorisk åtgärd. Men, och det är detta som är så viktigt, alla regulatoriska åtgärder som syftar till ett högt konsumentskydd och andra av staten önskade resultat, däribland skatteintäkter, förutsätter att spelarna är kanaliserade till

² <https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/statistiknytt/danmark-bast-i-norden-pa-att-reglera-spel-pa-internet/>

³ <https://www.svd.se/olagligt-spelande-pa-natet-allt-vanligare>

⁴ <https://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2021/2021-5-webb.pdf>

den av staten anvisade spelmarknaden. *Det* är vad som håller på att förslösas i detta nu, p.g.a. att varken utredningen eller regeringen synes ha förmåga att ta till sig grundläggande villkor för ett framgångsrikt licenssystem.

Det mest grundläggande villkoret för en reglering av onlinespel är att det varken är staten eller spelbolagen som avgör om regleringen blir framgångsrik eller inte. Det avgör konsumenterna. Staten måste acceptera att spelbolagen inom licenssystemet tillerkänns möjligheten att erbjuda spelkonsumenterna spelupplevelser som uppfattas som minst lika attraktiva som motsvarigheterna utanför spellicenssystemet, alltså på den spelmarknad som brukar benämnas svart och grå. Ett erbjudande utanför spellicenssystemet är aldrig längre bort än ett par knapptryck på telefonen eller datorn.

Det är på denna centrala punkt utredningen förhåller sig alltför sorglös. Utan denna insikt blir det svårt att komma med förslag som stärker den svenska spelregleringen i allmänhet eller konsumentskyddet i synnerhet. Insikten som saknas är den att det är fullt möjligt att uppnå en betydande grad av konsumentskydd liksom betydande skatteintäkter utan att förlora nämnvärt i kanalisering, men att staten måste avhålla sig från att addera så många restriktioner att kanaliseringen sjunker under 90-procentsmålet.

I förlängningen hotas hela det svenska spellicenssystemet om kanaliseringen inte visas större omsorg. Och långt tidigare än inför fullbordat faktum att ännu en spelpolitisk reglering har kraschat så går varje dag en stor andel av det svenska spelarkollektivet miste om de fördelar spel inom licenssystemet medför, inte minst vad avser ett starkt konsumentskydd. För detta bär utredningen i sin brist på insikt ett visst ansvar, låt vara att det huvudsakliga ansvaret åvilar regeringen.

2. Betänkandets slutsatser

I kapitel två nedan kommenterar vi resonemang och förslag som är direkt hämtade ur Spelmarknadsutredningens betänkande.

2.1. Svenska Spels anpassning efter omregleringen

Spelmarknadsutredningen konstaterar att det utöver Svenska Spel finns ytterligare omkring ett sjuttiototal licensierade bolag på den konkurrensutsatta spelmarknaden. Denna omständighet leder emellertid inte till något resonemang kring lämpligheten över att verka på en sådan marknad med ett statligt bolag. Vad är egentligen statens roll som kommersiell aktör på spelmarknaden? Vad är det som staten kan bidra med i egenskap av kommersiell aktör som inte någon av de andra sjuttio konkurrenterna lyckas med?

Statens verksamhet är självfallet uppdelad i olika ansvarsområden. Den övervakande delen är inte densamma som den kommersiella bolagsdelen. Likväl är det svårt att frigöra sig från att delar av staten ibland har svårt att hålla dessa delar isär, och att den kommersiella bolagsdelen därmed ges fördelar jämte andra spelbolag. Ett aktuellt exempel är när riksdagens socialutskott under hösten 2019 arrangerade ett seminarium om spelmissbruk. Endast företrädare finansierade av Svenska Spel var inbjudna. Inga andra spelbolag var representerade, ej heller expertmyndigheter som Spelinspektionen eller Folkhälsomyndigheten.

Det inträffade visar statens svårighet att förhålla sig neutral till statens egen näringsverksamhet, som istället ofta tilldelas rollen som myndighet och fri från kommersiella intressen. Och det är inte orimligt att tänka sig att Svenska Spels ägare kan frestas att fatta beslut eller åtminstone lyssna lite mer på sitt eget spelbolag än något av de andra sjuttio bolagen på marknaden.

Vi menar att statens unika roll är att stifta lagar och via sina myndigheter övervaka att spelbolagen följer regelverket samt utdöma sanktioner mot dem som bryter mot dessa lagar och regler. Det är ingen liten eller oviktig funktion, och dessvärre solkas den av statens dubbla roller på spelmarknaden.

Svenska Spel är ett mycket resursstarkt bolag, i Sverige resursstarkare än alla sina konkurrenter, och betydligt resursstarkare än de politiska partierna. Det här skapar en skevhet när bolaget aktivt opinionsbildar gentemot politiker och andra om hur spelmarknaden bör regleras. Det har blivit så att det är vanligare att Svenska Spel talar om för sina ägare liksom politiska företrädare i allmänhet om hur spelmarknaden bör regleras, än det som vore det normala i en demokrati: att det är riksdagen och regeringen som talar om för Svenska Spel vad bolaget har att rätta sig efter. Denna skevhet på spelmarknaden kommer aldrig rättas till med mindre än att Svenska Spel avyttras.

BOS har också i en anmälan till Konkurrensverket pekat på orimligheten i att Svenska Spel blandar samman sina verksamheter och varumärken mellan den monopol-skyddade verksamheten och den konkurrensutsatta.⁵ Kanske är denna kors-subsventionering en överträdelse mot konkurrenslagen i formell mening (vi menar det), kanske inte. Spelmarknadsutredningen hade chansen, utan att ta den, att utöver att pröva vad som är strikt lagligt också fråga sig vad som är lämpligt. Den frågan lämnar utredningen obesvarad.

⁵ <https://www.bos.nu/2019/02/13/bos-inger-klagan-pa-svenska-spel-hos-konkurrensverket/>

2.2. Finansieringen av idrottsrörelsen efter omregleringen

BOS delar utredningens slutsats att det inte är aktuellt att presentera någon alternativ och för spelbolagen obligatorisk finansieringsmodell gentemot idrottsrörelsen. Den modell som här har framförts av framför allt idrottsrörelsen skiljer sig inte nämnvärt från den modell som i hästsammanhang framförts av ATG och dess ägarorganisationer, och vilken tilldelats ett särskilt betänkande: Fi2021/00299, *Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden*. Vi framför i vårt separata remissyttrande över det betänkandet de grundläggande invändningarna mot av staten satta så kallade marknadsavgifter. De invändningarna är desamma när det kommer till övrig idrott, varför vi i huvudsak hänvisar till det yttrandet.

Specifikt om marknadsavgifter på idrottshändelser vill vi nämna uppgifter om fördelning mellan spel på utländska respektive svenska matchhändelser av svenska spelkonsumenter. Ett spelbolag som är medlem i BOS och i detta sammanhang önskar vara anonymt och har en betydande marknadsandel på den svenska sportspelsmarknaden anger att endast 5,96 procent av deras svenska kundbas omfattar svenska sporthändelser (definierat som sporthändelse på svensk mark). Ett annat anonymt bolag, också det medlem i BOS, lämnar följande statistik:

Utländskt spel

Som andel av insatser 89% (91%)

Som andel av gross win, d.v.s. efter det att vinster betalats ut till spelarna 92% (95%)

Som andel av lagda spel 83% (87%)

Siffran inom parentes avser utländskt sportspel minus spel på hästar

Slutsatsen är alltså att svenska spelkonsumenter i mycket hög utsträckning föredrar att slå vad om idrottshändelser på utländska spelobjekt. Om inte Sverige ska föra en protektionistisk politik på detta område torde lejonparten av de insamlade medlen för en obligatorisk marknadsavgift behöva överföras till utländska idrottsorgan. Staten har för övrigt via sitt eget spelbolag Svenska Spel i decennier erbjudit spel på utländska spelobjekt – inte minst engelsk klubb fotboll – utan att det har transfererats en enda krona till de berörda idrottsutövarna.

2.3. Åtgärder för att utestänga olicensierat spel

BOS välkomnar utredningens förslag att införa så kallade B2B-licenser, d.v.s. att det blir licenspliktigt att förse B2C-spelbolag med spelprogramvara. Vi tror att det kommer att bli ett verkningsfullt krav som kommer att bidra till att försvara kanaliseringen och det svenska licenssystemet. BOS vill också framhålla redan nu att *hur* kraven i dessa

licenser utformas är avgörande för reformens framgång, och att vi utgår från att industrin ges goda möjligheter till tidig påverkan vid framtagandet av regelverket.

En allvarlig brist i kampen mot olicensierat spel är själva tillämpningsparagrafen avseende olicensierat spel i Spellagen så som den beslutades av riksdagen. Spellicensutredningen förordade i SOU2017:30 *En omreglerad spelmarknad* licensplikt för business to consumer-bolag för den som "möjliggör deltagande från personer som är bosatta eller stadigvarande vistas här [i Sverige]"⁶. Detta ändrades sedermera i regeringens proposition till att "Onlinespel som inte riktas till den svenska marknaden ska inte anses tillhandahållna i Sverige"⁷. Denna glidning i tillämpning har möjliggjort för olicensierade spelbolag att ändå rikta sig till svenska spelkonsumenter, men på ett indirekt vis via valutan euro och bruket av det engelska språket. Genom att använda dessa utländska åtgärder rundas tillämpningen och bolaget fredas från ingripanden från svenska rättsvårdande myndigheter. Då bruket av det engelska språket och valutan euro knappast ses som något större hinder för många svenskar lämnar förfarandet en allvarlig öppning för olicensierat men potentiellt lagligt spel.

Vi har uppmärksammat denna brist i lagen i en skrivelse till Spelmarknadsutredningen den 17 november 2020 men inte noterat i utredningens betänkande att den tagit större notis om det påtalade.

2.4. Åtgärder för att minska skadeverkningarna av spel

2.4.1. Riskklassificering av spel

BOS menar att den främst metoden för att förebygga och motverka spelmissbruk är att riskklassificera *spelare* snarare än *spel*. Det bottnar i att spelare med tendens till riskfyllt beteende kommer att skada sig alldeles oavsett spelprodukt. Det bottnar också i att trots att det kan framhållas att olika spelprodukter kan ha olika farlighetsgrad, så finns det inga ofarliga spelprodukter.

Riskklassificering har som det hittills föreslagits haft två effekter. Den ena är att undanta påstått mindre farliga spel från konsumentskydd som vi menar bör gälla spelmarknadens produktutbud generellt. Den andra effekten är att specifikt peka ut spelprodukten onlinekasino som särskilt farlig. Att peka ut onlinekasino är i själva verket såväl utredningen som regeringen så snabba med att de inte ens inväntar utfallet av den föreslagna riskklassificeringen.

⁶ <https://www.regeringen.se/4969b7/contentassets/29291777554d47e49e717171e4eb5f83/en-omreglerad-spelmarknad-del-1-av-2-kapitel-1-21-sou-201730> s. 513

⁷ <https://www.regeringen.se/496bc6/contentassets/38b921c8e432410ab67ffa68762ace8f/en-omreglerad-spelmarknad-prop.-201718220.pdf> s. 9

Det finns all anledning att misstänka att resultaten av riskklassificeringarna kommer att användas för att primärt ålägga spelprodukten onlinekasino ytterligare restriktioner. Dessa restriktioner kommer inte att stärka konsumentskyddet, utan tvärtom driva spelarkollektivet i än högre utsträckning bort från licensmarknaden. Låt oss påminna om att onlinekasino redan idag har en kanaliseringsgrad som är låg och långtifrån långsiktigt hållbar. Som läget är nu måste därför varje frestelse att tillgripa restriktioner som ytterligare försämrar kanaliseringen stoppas, i konsumentskyddets namn. Vi menar att det inte kan bli aktuellt med någon riskklassificering av spelprodukter innan staten levererar på sitt utfästa kanaliseringsmål, för vilket utvecklingen alltså för närvarande går i vikande riktning.

Onlinekasino är sannerligen inte ofarligt, men har kopplat till sig de möjligheter till konsumentskydd som är så kännetecknande för just spel online. Kundkännedomen är god, inget spel är anonymt. Kontanter är förbjudna, alla transfereringar är spårbara. Ja, inte enbart transfereringarna utan spelarens samlade beteende är fullständigt kartlagt i det att vartenda knapptryck på telefonen eller datorn är monitorerat. Det skapar unika möjligheter till att erbjuda en trygg och säker spelmiljö – också av andra skäl än konsumentpolitiska, såsom exempelvis brottsbekämpande penningtvättsövervakning – långt mycket säkrare än det landbaserade anonyma spelandet för kontanter.

2.4.2. Ytterligare begränsningar av marknadsföring

Utredningen föreslår ett förbud mot marknadsföring av onlinekasino i radio, tv och strömmad media mellan kl 06-21. Det är ett förslag som BOS starkt invänder emot.

Förslaget är ett starkt ingrepp i den kommersiella yttrandefriheten och näringsfriheten. Det riktar specifikt in sig på den spelprodukt där staten som kommersiell aktör inte har så stor marknadsandel, och fredar på motsvarande sätt områden där hel- eller semistatliga aktörer har sin viktigaste marknad. Förslaget väcker alltså frågor om staten agerar för Sveriges bästa eller för sina statligt styrda och/eller ägda spelbolag.

Förslaget driver ut spelarkollektivet bort från licensmarknaden. Det framstår som oklart hur de svensklicensierade onlinekasinobolagen ska kunna bidra till en stark kanalisering om de inte ens får berätta om sin existens i förhållande till de olicensierade bolagen. Förslaget är därför mycket skadligt för det svenska konsumentskyddet vad avser onlinekasino.

En konkurrensrättslig fråga som uppstår är den huruvida spelbolag som har ett gemensamt varumärke för olika spelprodukter – exempelvis lotterier, sportspel och onlinekasino – ska få ägna sig åt allmän varumärkesmarknadsföring av bolaget och dess verksamhet, exempelvis sponsring av ideell verksamhet. Sådan marknadsföring skapar

givetvis varumärkeskännedom och driver konsumtion inte enbart till lotterier eller sportspel utan även till dessa bolags onlinekasinospel. Det framstår som utomordentligt tvivelaktigt utifrån ett konkurrensrättsligt perspektiv att låta fullsortimentsspelbolag (inte sällan med monopolskyddade spelprodukter) få ägna sig åt varumärkesmarknadsföring även under dagtid i radio, tv och strömmad media medan spelbolag som enbart erbjuder onlinekasino förbjuds att göra detsamma.

Slutligen kan man naturligtvis fråga sig i vilken utsträckning tablålagd radio och tv träffar den konsumentgrupp utredningen säger sig vilja skydda. Reklaminvesteringarna i dessa medier har sjunkit dramatiskt under senare år, en utveckling som uteslutande har skett av marknadsmässiga skäl.⁸ Tablåmedia når i allt mindre utsträckning människor. Det av regeringen uttryckta önskemålet om minskad reklamvolym i radio och tv är redan uppnått, utan att staten för den skull behövt införa några konkurrens- eller marknadshämmande åtgärder.

Gustaf Hoffstedt
Generalsekreterare

Branschföreningen för Onlinespel
Box 3198
103 63 Stockholm

gustaf.hoffstedt@bos.nu

www.bos.nu

⁸ <https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/statistiknytt/spelbolagens-kop-av-spelreklam-i-traditionell-media-minskade-22--2019-jamfort-med-2018/>